

Introducción

Hace ya más de un tercio de siglo, exactamente en 1971, Weston H. Agor compiló en Praeger nueve análisis para otros tantos casos nacionales que abordaron el papel y la influencia de los Poderes Legislativos en América Latina. Este hecho, por su novedad, supuso un hito intelectual largamente celebrado en los círculos del estudio comparado de la política latinoamericana. En su prefacio, Agor señalaba el escaso conocimiento empírico que se tenía sobre el tema así como el desconocimiento existente de las relaciones de los Legislativos con otras instituciones y procesos políticos.

Aquel libro fue el primer intento serio de aproximarse a una temática académicamente olvidada y políticamente supeditada a la presencia de partidos hegemónicos. Esta presencia, unida al imperio del Poder Ejecutivo que, bajo su poderosa prepotencia, ocultaba tanto el histórico caudillismo presente en la historia latinoamericana como las lacerantes dictaduras personalistas adulteraron el desempeño legislativo lo que postergó, aún más, el despegue de los análisis sobre los Parlamentos. En efecto, el brutal lapso autoritario clausuró los Congresos, salvo en el caso de Brasil y remitió al ostracismo, lógicamente, cualquier preocupación sobre el asunto quedando aquella originalidad marchita.

La lenta recuperación democrática que, paulatinamente, se fue haciendo extensible a la gran mayoría de los países latinoamericanos a lo largo de la década de 1980, alguno de los cuales llegó a estrenar literalmente la práctica democrática, fue normalizando también la agenda de las investigaciones académicas. Tras un impulso inicial de los asuntos más acuciantes al propio proceso democratizador centrado en la temática de las transiciones: pactos, comicios, estrategias partidistas, derechos humanos y recomposición de la relación entre la sociedad y la economía; el modelo de la forma de gobierno fue ampliamente sometido a debate y, casi de manera simultánea, reclamada la atención sobre el papel que

desempeñaba el Poder Legislativo. Se trataba tanto de evaluar los vicios y, en su caso, las virtudes del binomio conformado por el parlamentarismo y por el presidencialismo¹, como de poner el acento en la importancia del Congreso.

Gran parte de esta literatura, que ahora no es relevante aportar y que se recoge a lo largo de las páginas del presente libro, tanto desde una perspectiva estrictamente nacional, bajo el imperio de los estudios de casos, como desde el ámbito regional comparado, abría un nuevo campo y exploraba hipótesis que requerían su contraste. Además, y en cualquier caso, abogaban por el reconocimiento del papel sobresaliente que los Legislativos desempeñaban en la política cotidiana. Tanto desde la óptica del neoinstitucionalismo, como el gran paradigma presente desde mediados de aquella década, como desde la misma lógica de la separación de poderes, que en su esencia descubría “al otro”, sin descuidar su significado como escenario donde los partidos políticos sustancian por excelencia su representación y los políticos desarrollan su *cursus honorum*, los Congresos cobraban un insólito interés y recuperaban el sentir de Weston H. Agor.

La absoluta necesidad de contar con evidencia empírica suficiente como paso previo a estudios de más largo aliento se proyectó en nuestro estudio precedente, el anterior volumen sobre *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Entonces reivindicábamos el papel que desempeñaba la información como instrumento primordial para determinar las funciones y el peso de la institución legislativa dentro del sistema político de cada país. El acopio y la sistematización de los datos se alzaban como imperativos fundamentales. Si el vacío entonces existente quedó en gran parte relleno, con las limitaciones de la cambiante volatilidad de ciertas normas en algunos países, el reto inmediatamente siguiente pasaba al ámbito interpretativo una vez conocidos (medidos) los efectos reales de dichas normas. Aunque lo efímero de la norma, y por ende su efecto, pudiera ser una constante amenaza, la elaboración teórica no quedaba ni anulada ni mucho menos imposibilitada toda vez que los datos acumulados podían reflejar tendencias más o menos individualizadoras de los casos nacionales abordados, mostrar causalidades y generar evidencias que ayudaran a una mejor comprensión del proceso político en los países latinoamericanos.

Este libro trata precisamente de ello. Conjuga las normas con sus efectos y, a veces, con la evaluación de los actores, los parlamentarios. Sus fuentes son, por tanto, los textos constitucionales y reglamentarios, principalmente, junto con los datos derivados del propio proceso de actuación del Poder Legislativo en sus distintas funciones, y también las opiniones de los parlamentarios². Al carácter descriptivo que dominó el anterior volumen, enunciativo de una realidad rica,

¹ Son ya clásicos a este respecto los textos de Linz (1997), Linz y Valenzuela (1997), Mainwaring, (1993), Molinelli (1991), Nohlen y Fernández (1998), Pérez Liñán (2000), Sartori (1994), Serrafiero (1998), y Shugart y Carey (1997) entre otros.

² Datos procedentes de los proyectos de investigación *El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo: Una clave interpretativa de los problemas de gobernabilidad de la*

variopinta y compleja, le sigue el esfuerzo interpretativo que pretende seguir la senda de otros estudios ya clásicos sobre el tema³. Pero el reto no queda allí ya que se pretenden abrir nuevas vías en el conocimiento de la arena legislativa latinoamericana, ámbito que muestra una rica heterogeneidad que hace de todo punto inadecuado el mantenimiento de un patrón único regional y que, por consiguiente, estima que es poco fértil referirse al espacio latinoamericano como un referente omnicomprendido.

La propuesta analítica que se lleva a cabo se estructura en seis capítulos sobre los que se abordan los Poderes Legislativos de los dieciocho países latinoamericanos considerados. El primer capítulo establece el marco general de la política latinoamericana articulada en torno al presidencialismo. El contexto presidencialista está profundamente arraigado en la historia latinoamericana y es determinante en gran medida del juego político en el que aspectos de sus propias reglas, de los condicionamientos que impone a los actores y de la cultura política tienen un peso enormemente influyente. En este ámbito el marco latinoamericano aporta una referencia inequívoca pues representa una realidad que tradicionalmente únicamente se comparte con Estados Unidos, aunque sus partidos y sus sistemas de partidos son muy diferentes. De esta manera, la teoría existente está fuertemente influida por la experiencia estadounidense no siendo de gran utilidad para la comprensión de los fenómenos que ocurren en América Latina. La separación de poderes tiene un comportamiento radicalmente diferente cuando, en lugar de ser el mayoritario, el sistema de representación es el proporcional. Su incidencia en la conformación de los partidos legislativos es enorme y, por ende, las estrategias que éstos llevan a cabo se ven fuertemente condicionadas. Se impone, por consiguiente, una reelaboración de lo que se conoce acerca del presidencialismo ajustándolo a este espacio geográfico y su influencia en la actuación del Legislativo.

El segundo capítulo aborda la función legislativa de los Parlamentos latinoamericanos. En un primer apartado se describe el proceso legislativo cuyos componentes de negociación política y de desempeño técnico quedan desagregados en tres etapas: la de iniciativa, la constitutiva y la de eficacia que articula el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo bajo la forma de la figura del veto de este último y de la insistencia del primero. En segundo término, y tomando como referencia las actitudes de los propios legisladores, se pretende relacionar lo que éstos piensan de su tarea con las funciones canónicas que se establecen *a priori* como las corrientes de los parlamentarios. En tercer y último

región (Ref. 1FD97-0906) y *Representación política y calidad de la democracia: un estudio de las élites parlamentarias de América Latina* (Ref. SEC2002-03483), ambos financiados por el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología de España y dirigidos por Manuel Alcántara Sáez.

³ Es el caso de Best y Cotta (2000), Blondel (1973), Carey (1998), Cox y McCubbins (1993), Fenno (1973), Guerrero Salom (2004), Haggard y McCubbins (2001), Morgenstern y Nacif (2002), NDI (1996), Olson (1994) y Patterson y Mughan (1999).

lugar se analiza la actividad legislativa sobre la base de tres indicadores con un elevado componente empírico que son la productividad, el éxito y la participación legislativa. Se trata de tres instrumentos que dan lugar a sendos índices sencillos que pretenden captar la compleja realidad de las distintas Cámaras y que, a su vez, pueden relacionarse con otras variables del sistema político nacional a los efectos de plantear algunas relaciones de causalidad con mayor rigor. El capítulo se cierra con una abundante y rica información empírica de los apartados examinados ofrecida minuciosamente país por país, destacándose la relativa al propio itinerario del procedimiento legislativo plasmado en organigramas de sencillo seguimiento.

El tercer capítulo se refiere a la función de control. Se parte de la convicción de que el control es sobre todo control político y de que el Parlamento ejerce esta función a través de todas las actividades que realiza y cuyo procedimiento está muy regulado e institucionalizado. Los diez instrumentos de control que se consideran integran un índice que hemos denominado de capacidad potencial de los Parlamentos para ejercer el control y que sirve para una convincente diferenciación y subsiguiente clasificación de los Congresos latinoamericanos bajo este aspecto. La elaboración de este índice de capacidad potencial de control es uno de los aportes más originales del presente libro que, además, permite relacionar esta función con otras como puede ser la capacidad de influencia en la aprobación de los presupuestos.

El capítulo cuarto pone en relación a la representación política con cuestiones fundamentalmente relativas a la territorialidad y con otras que atañen a minorías. El peso del federalismo como fenómeno histórico y con notables derivaciones institucionales se ve acompañado de la utilización de distritos electorales coincidentes con la división administrativa de la mayoría de los países. Ello conlleva incentivos selectivos en la decisión de los electores a la hora de votar por unos candidatos u otros y también problemas derivados de una tradicional dificultad a la hora de definir con precisión los elementos constitutivos del Estado-nación. El bicameralismo, en este sentido, es un ejemplo de esta articulación territorial a veces frustrada. De la misma manera se tiene en cuenta el papel de aquellos partidos políticos que actúan únicamente a nivel no estatal y que tan escasas veces alcanzan representación política.

El capítulo quinto estudia el proceso por el que se lleva a cabo la política pública más relevante por excelencia y que no es otra que la elaboración de los presupuestos. Se trata de un proceso minuciosamente regulado y que al dar cabida como ningún otro a las interacciones entre los dos Poderes del Estado tiene una trascendencia inequívoca; además, su impacto en la acción general del Gobierno es indudable. Las reglas del proceso presupuestario son descompuestas en ocho apartados que acogen las peculiaridades del mismo y que proyectan ámbitos donde el Poder Legislativo puede alzarse con cierta capacidad de influencia frente al Ejecutivo que es quien tiene en primer lugar esta herramienta. Las ocho disposiciones normativas dan lugar, como acontece en capítulos anteriores, a la propuesta de un índice que pretende medir, y con ello clasificar,

la capacidad de influencia de los Parlamentos en este apartado. De nuevo, el resultado alcanzado refleja la gran heterogeneidad existente y permite establecer relaciones con los de las páginas anteriores. En la parte final de este capítulo se aborda expresamente el presupuesto de los Poderes Legislativos y se entra en la discusión que liga al mismo con el tamaño de las propias Cámaras así como del país en cuestión y de su economía, aspectos éstos que se muestran como claramente irrelevantes.

El último capítulo lleva a cabo una descripción y un análisis de las comisiones legislativas cuyo sistema representa uno de los mecanismos clave del funcionamiento como organización del Parlamento. Si bien la estructuración interna del trabajo parlamentario mediante comisiones es una característica común a todos los Poderes Legislativos de los dieciocho países latinoamericanos estudiados, el número, tipo, composición, duración, tareas y significado de las mismas es extremadamente variopinto haciendo muy difícil cualquier intento de taxonomía. La representación proporcional de los distintos grupos políticos presentes en las Cámaras en el ámbito de las comisiones es quizá el reto más serio ante el que se enfrentan los Legislativos latinoamericanos. Otros retos existentes se encuentran en la limitada capacidad vinculante de las decisiones de las comisiones en el proceso legislativo, así como en el seno del papel que las comisiones pueden jugar a la hora de mejorar la profesionalización de la clase política.

El libro finaliza con un breve apartado de conclusiones en el que uno de los ejes principales que se alumbró con insistencia es la heterogeneidad de los Parlamentos en América Latina. El papel de los Poderes Legislativos en cada uno de los países de la región varía considerablemente con respecto a los restantes a pesar de compartir la forma de gobierno presidencialista. Los Legislativos interactúan con los Poderes Ejecutivos de manera que ambos se necesitan a la vez que controlan y comparten el poder político. Desde una perspectiva pluralista, los Congresos son arenas de poder que participan en el juego político y cuyas armas institucionales son ejercidas indiscriminadamente por todos aquellos que, mediante los mecanismos de representación, llegan a su seno. En la medida en que éstos quedan articulados por principios de proporcionalidad y por el imperio de la partidocracia, donde las listas cerradas se alzan como una de las principales herramientas, las parcelas de poder obtenidas son auténticos baluartes desde los que establecer estrategias de gobierno.

El libro abre innumerables frentes que a veces quedan meramente apuntados y que pretenden ser una guía orientadora para investigaciones ulteriores bien a través del estudio de casos o de proyectos comparados. Los índices elaborados, por otra parte, permiten comprobar su validez y, sobre todo, su utilidad a la hora de verificar tanto inferencias causales entre distintas variables como de entender el funcionamiento desde una perspectiva normativa de los Legislativos agrupando a los más similares de entre los países estudiados. Además, la aplicación de la teoría de la lógica legislativa, por ejemplo, que se basa en el hecho de que los Congresos no adoptan una determinada política pública en un único momento requiere de

una minuciosa disección del proceso como la que se anuncia en el presente libro. El necesario éxito en múltiples pasos del proceso, que se articulan como “puntos de veto”, para arribar al final conlleva una visión que aleja del escenario análisis simplistas como habitualmente se dan. Por último, el libro ha buscado contribuir a poner en el centro de la discusión politológica el papel que desempeñan los Parlamentos en la política de América Latina una vez que las prácticas representativas llevan varios lustros actuando de manera ininterrumpida, y teniendo rutinizadas sus funciones en el sistema político. Pero en un momento en que precisamente la bondad de los procesos de representación política se hallan fuertemente cuestionados y son a menudo interpretados como origen de muchos de los problemas que asolan en la actualidad al mundo andino, principalmente, el Congreso, como foro por excelencia donde se sustancia la representación política, es visualizado como uno de los espacios fundamentales que contribuye, en mayor o menor medida, a la calidad de la democracia. Y ello lo es tanto desde la perspectiva de las difíciles relaciones con el Poder Ejecutivo, donde los mecanismos de la acción cooperativa se ven a menudo obstruidos, cuando no directamente inutilizados, como desde el ámbito de la acción partidista.

Mayo de 2005